

Försäkringskassas utformning av ett avvisningsbeslut. Även fråga om handläggningstiden för överlämnande av ett överklagande till domstol

Sedan AA i en anmälan till JO framfört klagomål mot Västerbottens allmänna försäkringskassas handläggning av ett arbetsskadeärende upprättades vid ombudsmannaexpeditionen en promemoria som – såvitt här är aktuellt – innehöll följande.

1. Handläggningstid för överlämnande av överklagande

AA har i en anmälan till JO bl.a. klagat på försäkringskassans handläggning av hennes arbetsskadeärende. I sin anmälan hänvisar hon till en skrivelse den 21 januari 2000 vari hon bl.a. överklagar socialförsäkringsnämndens beslut den 19 november 1999 avseende förtidspension och livränta. Överklagandet, som är inkomststämplat hos kassan den 28 januari 2000, kom enligt länsrättens inkomststämpel in dit först den 7 april 2000.

2. Försäkringskassans utformning av ett avvisningsbeslut

I sin skrivelse den 21 januari 2000 begär AA vidare att kassan ”omprövar tidigare beslut” och anför: ”Det skall gälla hela mitt arbetsskadeärende och beslut om arbetsskadesjukpenning, sjukbidrag/arbetsskadelivränta samt förtidspension från och med maj 1987.”

Med anledning av AA:s begäran om ”omprövning” har försäkringskassan fattat vad som måste betraktas som ett avvisningsbeslut den 31 mars 2000. I beslutet anger kassan bl.a. ”att kassan är förhindrad att ompröva beslut enligt ditt yrkande från och med maj 1987”. Flertalet av de beslut som AA begär att kassan skall ”ompröva” ankommer det på socialförsäkringsnämnden att avgöra. Dessa beslut saknar kassan enligt 20 kap. 10 § lagen om allmän försäkring behörighet att ompröva. – Kassans beslut den 31 mars 2000 har inte rubricerats som ett sådant och har heller inte försetts med överklagandehänvisning. – – –

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över promemorians innehåll. I sitt svar anförde kassan – vikarierande direktören BB – följande.

– – –

Överklagandet har i rubricerade ärende inkomststämplats hos kassan den 28 januari 2000 och först den 7 april 2000 hos länsrätten.

I Riksförsäkringsverkets allmänna råd rekommenderas att försäkringskassan överlämnar ett överklagat beslut och övriga handlingar inom en vecka. Försäkringskassan har inte följt de rekommendationer som gäller för handläggning av överklaganden och något skäl till att ärendet inte översänts till länsrätten inom stipulerad tid finns inte. Kassans personal är väl informerad om vilka rutiner som

gäller för handläggningen av överklaganden och införstådda med att dessa inte följts i förevarande ärende.

När det gäller försäkringskassans utformning av ett avvisningsbeslut vill kassan redovisa följande. AA har i skrivelse till försäkringskassan daterad den 21 januari 2000 begärt att kassan ”omprövar tidigare beslut” och anför:

”Det ska gälla hela mitt arbetsskadeärende och beslut om arbetsskadesjukpenning, sjukbidrag/arbetskadelivränta samt förtidspension från och med maj 1987.”

AA:s begäran omfattar dels beslut som varit uppe till prövning i högre instans och vunnit laga kraft och dels försäkringskassans beslut den 19 november 1999.

Försäkringskassan borde i samband med handläggningen av överklagan [ha] gjort en kompletterande utredning för att säkerställa sig om innebörden i hennes framställan. Först därefter skulle försäkringskassan ha fattat ett beslut beträffande AA:s yrkanden. I det fall att delar av yrkandena skulle ha avvisats skulle beslutet den 31 mars 2000 ha utformats som ett avvisningsbeslut med överklagandehänvisning. Eventuella övriga yrkanden skulle ha handlagts av försäkringskassan i vanlig ordning.

Försäkringskassan ser mycket allvarligt på hur AA:s ärende har handlagts och kan konstatera att handläggningen av ärendet inte kan undgå kritik. Försäkringskassan i Västerbotten står inför en omorganisation under 2001. I samband med denna kommer ytterligare utbildningsinsatser att ske beträffande förvaltningsrätt för att ånyo betona vikten av de förvaltningsrättsliga reglerna.

AA kommenterade remissvaret.

I sitt den 25 oktober 2001 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen bl.a. följande.

Handläggningstid för överlämnande av överklagande

Det dröjde över två månader innan försäkringskassan översände skrivelsen med överklagandet till länsrätten. Detta är inte godtagbart. Jag har bl.a. vid ett flertal inspektioner av olika försäkringskassor uttalat att tidsrymden för försäkringskassans rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) och till dess att överklagandet lämnas över till länsrätten inte bör överstiga en vecka.

Utformningen av ett avvisningsbeslut

Av försäkringskassans remissvar framgår att kassan till viss del har uppfattat AA:s yrkanden i skrivelsen den 21 januari 2000 som oklara. Kassan har anført att den därför borde ha tagit kontakt med AA för att säkerställa sig om innebörden i hennes framställan. Lika med kassan anser jag att, om den funnit oklarheter i AA:s framställan, hon borde ha givits tillfälle att inkomma med kompletteringar innan ärendet avgjordes.

I 20 kap. 10 § AFL föreskrivs att beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §.

Försäkringskassan har i beslutet den 31 mars 2000 bl.a. anført att den är förhindrad att ompröva beslut enligt AA:s yrkande från och med maj 1987. Såvitt framkommit

har besluten inte meddelats med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Kassans ställningstagande att avvisa AA:s yrkande som för sent inkommet har – enligt vad som framkommit – bl.a. omfattat beslut som det ankommer på socialförsäkringsnämnden att avgöra. Kassan saknar enligt 20 kap. 10 § AFL behörighet att ompröva dessa beslut. Jag vill betona vikten av att den juridiska terminologin används på ett korrekt sätt.

Det aktuella avvisningsbeslutet har inte försetts med någon anvisning om hur det kan överklagas. I 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs bl.a. att om ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende går part emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Beslutet borde således, då det gått sökanden emot, ha innehållit anvisningar om hur det kunnat överklagas.

När det gäller avvisningsbeslutets utformning har jag – utöver vad som sagts här ovan – funnit skäl att erinra om följande.

Enligt huvudregeln i 20 § förvaltningslagen skall beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Genom sitt beslut den 31 mars 2000 har försäkringskassan – som framgått – avvisat AA:s framställan om prövning med hänvisning dels till att hennes ”yrkande från och med maj 1987” kommit in för sent, dels till att henne tillerkänd ”ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring för åren september 1992 t.o.m. maj 1997 dessutom varit föremål för prövning i högre instans”. Av avvisningsbeslutet framgår varken datum för eller andra uppgifter om de tidigare avgöranden vari kassan har behandlat de sakfrågor som AA i sin skrivelse den 21 januari 2000 har begärt att kassan skall pröva. Det är enligt min mening en påtaglig brist ur rättssäkerhetssynpunkt att kassans avvisningsbeslut i AA:s fall inte innehåller närmare uppgifter om de tidigare avgöranden som omfattas av kassans ställningstaganden.

Jag har vidare funnit skäl att – utan att ta ställning i AA:s fall – något beröra frågan om ett förvaltningsbeslut är förenat med negativ rättskraft. Att ett beslut är förenat med negativ rättskraft innebär att den fråga som har avgjorts genom beslutet inte får tas upp till förnyad prövning. Beslutet är alltså orubbligt och den beslutande myndigheten kan inte senare återkalla eller ändra beslutet (*res judicata*).

Beträffande det stora flertalet förvaltningsbeslut gäller emellertid att de inte är förenade med sådan negativ rättskraft, jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20:e uppl., s. 71 f.

Ragnemalm anför för sin del i Förvaltningsprocessrättens grunder (7:e uppl. 1992, s. 88 f.) bl.a. följande om rättskraftsfrågan. Avslagsbeslut är en typ av s.k. betungande beslut, som fränkänns rättskraft. Sökanden kan alltså återkomma med en ny framställning i samma sak och kan då få den bifallen utan hänsyn till det tidigare avslaget. Myndigheten kan frångå sitt tidigare beslut, om sökanden förmår visa nya omständigheter, men också på oförändrat material, om man ändrat

uppfattning i frågan (jfr RRK K76 2:7 angående bidragsförskott). Inte ens det förhållandet, att avslagsbeslut efter besvär fastställs av högre myndighet, hindrar i princip beslutsmyndigheten från att senare bifalla samma ansökan. En annan sak är naturligtvis, att föreskrifter om bestämda ansökningstider ibland sätter stopp för en förnyad prövning, jfr RÅ 1978 1:9 angående ansökan om skattebefrielse.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det förekommit ett flertal brister i försäkringskassans handläggning av AA:s ärende. Försäkringskassan har i remissvaret anfört att den ser allvarligt på bristerna i handläggningen av ärendet och att utbildningsinsatser i förvaltningsrätt kommer att anordnas för kassans personal. Försäkringskassan förtjänar likväl kritik för sin handläggning av AA:s ärende.